



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

Ein neues Fundament für die Europapolitik

Oesch, Matthias

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-129032>

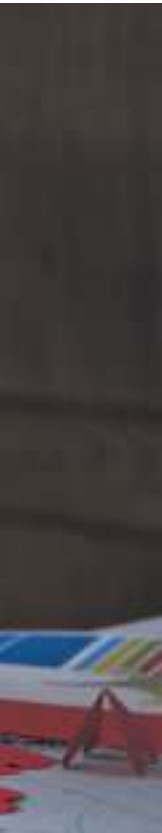
Newspaper Article

Originally published at:

Oesch, Matthias. Ein neues Fundament für die Europapolitik. In: Neue Zürcher Zeitung, 23 July 2016, 15.



Zu streiten und zu teilen, lernten sie in der Grossfamilie auch ohne Schulkameraden, sagen ihre Eltern.



BILDER KARIN HOFER / NZZ

auch von den Mitschülern.» In der Schule werde gekifft und gesoffen. «Davor wollen wir unsere Kinder schützen.»

Und was ist, wenn ihre Kinder eines Tages aus dem schützenden Kokon der Familie treten und in die Welt hinausgehen? Gibt es dann kein brutales Erwachen? Bernice Zieba lächelt. «Das macht mir keine Sorgen.» Die Familie schaut oft TV-Nachrichten, die Sprösslinge wissen, dass es Böses gibt auf der Erde. Sie hätten zudem Kontakt mit anderen Jugendlichen, deren Eltern geschieden sind. Und mit Verwandten, die überhaupt nicht fromm sind. An sozialem Austausch mangle es ihr nicht, bestätigt die 12-jährige Mirjana. Mutter Bernice ist überzeugt, dass Kinder nicht immer zwanzig Kollegen um sich herum brauchen. «In einer Familie wie der unseren lernen sie ebenfalls, zu teilen oder Konflikte auszutragen.» Auch Homeschooling garantiert nicht, dass die Kinder so herauskommen, wie sich das die Eltern wünschen, das weiss sie. Die Söhne und Töchter müssen ihren eigenen Weg gehen. «Aber natürlich hoffen wir, dass sie ihr Glück im Glauben finden – so wie ein Veganer auch hofft, dass seine Kinder nichts Tierisches essen.»

Alwin sitzt konzentriert vor dem Laptop und löst Rechenaufgaben. Besonders auf englischen Websites ist das

Angebot für Homeschooler gross. Die Mutter schaut dem Sohn über die Schultern. Schreiben, Lesen und solide Grundlagen in Mathematik, darauf legt sie Wert, der Rest ist weitgehend frei. Wenn die Kinder dem Lustprinzip frönen – woher hat sie dann die Gewissheit, dass sie alles lernen, was sie im Leben brauchen werden? Bernice kennt solche Einwände genau, sie hat ein Handbuch zum Thema geschrieben. «Man kann ja nicht alles wissen, das tut auch ein Professor nicht», antwortet sie. «In der Schule habe ich vieles gelernt, was ich nie mehr gebraucht habe.»

Berufsträume als Motivation

Am Anfang habe sie probiert, das Lernen zu erzwingen, mit einem klar strukturierten Stundenplan. «Aber mit Druck funktioniert es nicht, sie errichten dann eine mentale Barriere.» Wenn ein Kind ein Ziel habe, sei auch die Motivation da. Bernice Zieba illustriert das am Beispiel von Tochter Mirjana. In deren Zimmer hängt ein Poster der Internationalen Raumstation, ihr Traum ist es, Astronautin oder Pilotin zu werden. Sie weiss, dass sie dafür profunde Kenntnisse in Geometrie oder Physik braucht – und eignet sich diese selbständig an, gecoacht von der Mutter.

Zurück im Museum. Marwin spielt mit der grossen Spielzeugeisenbahn, Teresa setzt die kleine Felicia auf ein hölzernes Schaukelpferd. Mirjana hingegen steht gelangweilt herum. Für einmal macht sich der Altersunterschied bemerkbar. Normalerweise sei das kein Problem, betont Bernice Zieba. «Die Älteren zeigen einfach den Jüngeren etwas, so machen sie gemeinsame Erfahrungen.» Die Familie geht gerne in Museen. Ihr Besuch in jenem von Merenschwand ist aber der letzte: Die Ziebas ziehen nach Letchworth in England. Sie haben auch den britischen Pass, und Vater Jan ist als selbständiger Informatiker, der Websites designt, nicht an einen Arbeitsort gebunden.

Amira, die Zweitälteste, beginnt auf der Insel eine Ausbildung als Schauspielerin. Doch das ist nicht der einzige Grund – die englischen Behörden sind gegenüber dem Homeschooling aufgeschlossener als die schweizerischen: Sie fordern keine Lehrpläne ein und vertrauen voll darauf, dass die Eltern ihren Kids alles Nötige beibringen. Bernice Zieba freut sich auf die neuen Freiheiten. «Es ist doch aus Elternsicht paradox: Wieso sollten andere Leute über meine Kinder entscheiden?», fragt sie. Dann steigen die sieben in den Van und fahren im strömenden Regen davon.

Ein neues Fundament für die Europapolitik

Der Zuwanderungsartikel in der Bundesverfassung muss ersetzt werden. Von Matthias Oesch

Die Bundesverfassung (BV) atmet einen weltoffenen und völkerrechtsfreundlichen Geist. Art. 5 Abs. 4 verpflichtet zur Beachtung des Völkerrechts. Praxis und Lehre anerkennen den grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts vor kollidierendem innerstaatlichem Recht. Art. 2 Abs. 4 verpflichtet die Schweiz, sich «für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» einzusetzen. Art. 54 Abs. 2 enthält eine Ziel- und Aufgabennorm für die Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Gleichzeitig verzichtet die BV darauf, über die Grundsätze, Ziele und Grenzen der schweizerischen Europapolitik Auskunft zu geben. Sie enthält auch keine Bestimmung, die sich zum Verhältnis der Schweiz zu europäischen Organisationen und Vertragswerken äussert. Die BV kommt bewusst «europaneutral» daher.

Dieses Manko wurde in einer breiten Öffentlichkeit kaum kritisch hinterfragt – bis Volk und Stände am 9. Februar 2014 die Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» angenommen haben. Seither steht die Europapolitik der Schweiz auf dem Prüfstand. Es ist nicht möglich, die neuen Verfassungsbestimmungen (Art. 121a und 197 Ziff. 11) umzusetzen, ohne das Freizügigkeitsabkommen (FZA) zu verletzen. Da die EU nicht gewillt ist, das FZA grundlegend neu zu verhandeln, kann der bilaterale Weg in seiner bisherigen Form nur fortgesetzt werden, sofern Volk und Stände nochmals auf den Entscheid vom 9. Februar 2014 zurückkommen. Andernfalls droht dem bilateralen Weg – dem schweizerischen «Königsweg» – ein jähes Ende. Bei einer nochmaligen Verfassungsabstimmung sind drei mögliche Varianten denkbar.

Naheliegender ist die ersatzlose Aufhebung der neuen Verfassungsbestimmungen. Das verlangt die Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (Rasa). Damit würde konsequent und schnörkellos der Status quo ante wiederhergestellt. Demokratietheoretisch wäre ein solcher Schritt unproblematisch; es gibt keine Karenzfrist, um den früheren Entscheid en pleine connaissance de cause, das heisst vor allem auch im vollen Bewusstsein über die europapolitischen Konsequenzen der Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung», umzustossen. Gleichzeitig wäre es das erste Mal überhaupt, dass eine Bestimmung bei einer Teilrevision der BV ersatzlos gestrichen würde.

Denkbar ist eine Ergänzung und/oder Umformulierung von Art. 121a mit dem Ziel, den Widerspruch mit dem FZA aufzulösen. Dies würde etwa mit einem Einschub erreicht, wonach völkerrechtliche Verpflichtungen bei der Regelung der Zuwanderung vorbehalten bleiben. Dabei könnte ausdrücklich auf die bilateralen Verträge mit der EU Bezug genommen werden. Es ist allerdings fraglich, ob ein spezifisch auf das Ausländerrecht gemünzter Vorbehalt des Völkerrechts verfassungssystematisch klug wäre. Das Völkerrecht ist bereits heute selbstredend auch bei der Regelung der Zuwanderung zu beachten. Zudem hat das Bundesgericht angedeutet, dass nicht nur die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), sondern auch das FZA innerstaatlichem Recht im Kollisionsfall vorgeht (BGE 142 II 35). Dessen ungeachtet bedürfte es ohnehin einer grundlegenden Neuformulierung von Art. 121a, um keine falschen Erwartungen zu schüren. Eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung und die Personenfreizügigkeit mit der EU schliessen sich zwangsläufig aus.

Am anspruchsvollsten, aber auch am elegantesten ist es, den Zuwanderungsartikel und die Übergangsbestimmungen wieder zu streichen und einen neuen Europa-Artikel bzw. Europa-Absatz zu schaffen. Art. 54, welcher die auswärtigen Angelegenheiten im Allgemeinen regelt, könnte wie folgt ergänzt werden:

■ Art. 54 Abs. 2bis: Er [der Bund] wirkt am Prozess der europäischen Integration mit. Die Schweiz ist Mitglied des Europarates und strebt eine aktive und enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Union an. Sie achtet und fördert die gemeineuropäisch anerkannten Werte; dazu gehören zuvörderst Frieden, Freiheit, Wohlergehen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte.

■ Art. 54 Abs. 2ter: Er berücksichtigt bei der Aushandlung und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge insbesondere die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung und die natürlichen Lebensgrundlagen in der Schweiz. Er erlässt im Rahmen seiner Zuständigkeiten flankierende Massnahmen.

Art. 54 Abs. 2bis verpflichtet den Bund, sich konstruktiv am europäischen Einigungsprozess zu beteiligen. Er reflektiert eine betont europafreundliche Grundhaltung und schliesst einen Alleingang der Schweiz in Europa aus. Namentlich werden der Europarat und die EU genannt, ohne dass damit eine Gering(er)schätzung weiterer Organisationen und Vertragswerke impliziert wird. Er verzichtet darauf, die Art und Weise der Zusammenarbeit und das Instrumentarium näher zu definieren. Er überlässt den Entscheid über weitergehende Integrationsschritte den dafür zuständigen Behörden, wobei zumindest bei einem EU-Beitritt ohnehin Volk und Stände das letzte Wort haben werden und sich eine Neufassung dieser Bestimmung aufdrängt.

Dieser Vorschlag mag auf den ersten Blick blutleer und unspektakulär daherkommen. Gleichwohl sollte die rechtspolitische Bedeutung nicht unterschätzt werden. Er nimmt auf die Grundanliegen des Europarates (inkl. EMRK) und der EU Bezug. Er hält den Bund dazu an, sich für die Förderung dieser Werte einzusetzen. Auch bilden diese Werte Mindeststandards bzw. Schranken, welche bei der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess zu beachten sind. Der Vorschlag unterstreicht die Wichtigkeit enger und stabiler Beziehungen der Schweiz zur EU, welche nicht nur für das wirtschaftliche Wohlergehen der Schweiz zentral sind, sondern auch eine Vielzahl weiterer Politikbereiche – wie etwa Wissenschaft und Kultur, Umweltschutz, Verkehr, Flüchtlingswesen und Grenzschutz – betreffen.

Gute Gründe sprechen dafür, die Sorgen, die zur Annahme der Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» geführt haben, verfassungsrechtlich weiterhin zu reflektieren. Stichworte sind «Dichtestress», «Sozialtourismus», «Explosion der Mieten» und «Lohn dumping». Art. 54 Abs. 2ter verpflichtet den Bund, die mitunter als negativ gewerteten Folgen der europäischen Integration stärker zu bedenken und flankierende Massnahmen zu erlassen. Auch diese Ergänzung von Art. 54 ist programmatischer Natur. Sie schafft keine neuen Bundeskompetenzen.

Der Bundesrat wird sich bis Ende Oktober 2016 zu Rasa äussern und einen Bundesbeschluss für eine Stellungnahme der Bundesversammlung entwerfen müssen. Sofern er plant, einen Gegenentwurf zu Rasa vorzuschlagen, verlängert sich die Frist bis Ende April 2017. Unabhängig davon können auch die Bundesversammlung sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine nochmalige Verfassungsabstimmung in die Wege leiten.

Die vorgestellten Varianten verfolgen alle das Ziel, den bilateralen Weg in seiner jetzigen Form weiterzuführen. Zumindest längerfristig stellt ein neuer Europa-Artikel dabei die sachlich stimmigste und tragfähigste Lösung dar.

Matthias Oesch ist Professor für öffentliches Recht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Zürich.